Canadian Institute for International Peace and Security

39

BACKGROUND PAPER DECEMBER 1991

NAVAL ARMS CONTROL

by Ron Purver

INTRODUCTION

Although this paper was written in the fall of 1991, before such momentous events as the final dissolution of the USSR, the issues that it covers remain current, in that large standing naval forces continue to exist on both sides of the former East-West divide. In the Soviet case, it appears that the vast bulk of the Soviet Navy will be inherited by Russia, although a dispute continues with Ukraine over the disposition of the Black Sea Fleet. With the continued 'free-fall' of the former Union's economy, of course, the issue of the proliferation beyond its borders of various types of military equipment, including naval vessels, has become all the more urgent.

The world has witnessed truly breathtaking progress in many fields of arms control in recent years, especially between East and West. One area that has remained virtually untouched, however, despite repeated calls by the USSR and some Western analysts, is that of naval arms. Strategic nuclear weapons at sea, it is true, have fallen under the constraints of successive strategic arms limitation agreements. Tactical nuclear weapons at sea have begun to be addressed by the Bush-Gorbachev unilateral initiatives of September-October 1991. However, other categories of naval forces (known as "general-purpose forces") have largely escaped any such constraints. Why is this? What is the record of past attempts at naval arms control, and why has progress been so slow (or non-existent)? What are the prospects for future negotiated measures? Do some areas of naval arms control hold more promise than others?

HISTORICAL EFFORTS

Although often considered a relatively new field, naval arms control in fact has a long (and somewhat controversial) history. One of the world's oldest and most successful examples of arms control is the Rush-Bagot Agreement of 1817, which helped forestall a naval arms race between Britain and the US on the Great Lakes after the War of 1812. Other, lesser-known bilateral and multilateral agreements were negotiated in the late 19th and early 20th centuries, such as the Argentine-Chilean Naval Pact of 1902 and the Greco-Turkish Naval Protocol of 1930. Some accords, such as the Montreux Convention of 1936 limiting non-littoral warships in the Black Sea, were relatively successful and long-lasting. Others, notably various restrictions on submarine operations, fared less well.

But the greatest experiment in naval arms control — in what amounted to the strategic weaponry of the time — was inaugurated by the Washington Naval Treaty of 1922. Among other things, it set a tonnage ceiling on the capital ships of the US, Britain, Japan, France, and Italy (the five greatest maritime powers of the day), forcing the scrapping of no fewer than sixty-eight ships already built or under construction. It also limited modernization, imposing a ten-year moratorium (later extended to fifteen) on the construction of new capital ships, and stipulated that capital ships and aircraft carriers were to be replaced only after they had reached twenty years of age. Finally, ceilings were placed on the maximum displacement and gun size of classes

of ships (e.g., battleships were limited to 35,000 tons and sixteen-inch guns).

Followed by the London Naval Treaties of 1930 and 1936, the Washington Treaty established a fifteen-year "system" that resulted in considerable disarmament, probably saved a good deal of money, and helped improve political relations between the leading naval competitors, at least temporarily (and in the case of Britain and the US, more permanently).

EXISTING CONSTRAINTS ON NAVAL FORCES AND ACTIVITIES

Naval forces were included in the various schemes for general and complete disarmament that were bruited about in the aftermath of World War II. However, they were rarely singled out for special attention by arms control advocates. Nevertheless, many of the bilateral and multilateral agreements negotiated over the past several decades — both regional and global — have indirectly affected naval forces, or the ocean environment in which they operate.

For example, the demilitarization provisions of the 1959 Antarctic Treaty apply to the entire area south of 60 degrees South latitude, including ocean areas, albeit with a proviso safeguarding "the rights...of any State under international law with regard to the high seas within that area." The 1963 Partial Test-Ban Treaty prohibits nuclear testing, among other places, "under water, including territorial waters or high seas." The 1967 Treaty of Tlatelolco establishing a Latin American Nuclear Weapon-Free Zone is supposed to apply to an area encompassing large swaths of the Pacific and Atlantic Oceans, once it has come into force for all of the states of the region (although the major maritime powers have entered reservations on this point). Finally, the 1971 Seabed Arms Control Treaty prohibits the emplacement of any nuclear weapons or other weapons of mass destruction on the ocean floor beyond a narrow coastal band.

Amphibious troops were included in the provisions of the 1975 Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) concerning the prior notification of major military manoeuvres in Europe. At the Madrid Review Conference of the CSCE in September 1983, the mandate of the subsequent Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CCSBMDE, or the "Stockholm Conference") was agreed to cover "the whole of Europe as well as the adjoining sea area," but with regard to the latter, to apply only to those naval activities (such as amphibious assault, naval gun fire support, or tactical air strikes ashore) connected to operations on land. The September 1986 Final Document of the Stockholm Conference included a provision requiring 42 days' advance notice of the landing of more than 3,000 amphibious troops, and permitting observation in the case of more than 5,000 troops.

Naval forces generally were excluded from the mandate of the more recent negotiations on reducing conventional forces in Europe (CFE). However, in connection with the signing of the CFE Treaty in November 1990 the two groups of participating states adopted a politically binding declaration limiting the number of "permanently land-based naval combat aircraft" to 430 on each side.

Soviet-American Measures

In 1972, the US-Soviet SALT I Interim Agreement on Offensive Forces froze the number of submarine-launched ballistic missile (SLBM) launchers and modern ballistic missile submarines at the level operational or under construction at the time of its signature, except for a small increment as replacements for older land- or submarine-based launchers. Another product of SALT I, the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, prohibited the development, testing, or deployment of any sea-based ABM systems or components. At the same time, the US and USSR signed a bilateral Agreement on the Prevention of Incidents at Sea (the "INCSEA" Agreement) which sought to establish "rules of the road" for naval units in close proximity to each other, e.g. by prohibiting simulated attacks. The USSR later signed similar agreements with many other Western countries, including Canada.

The SALT II Treaty, signed in 1979 but never ratified, included SLBM launchers in its ceiling of 2,400 on "strategic nuclear delivery vehicles" (SNDVs), as well as SLBMs with multiple warheads (MIRVed) within its sub-limit of 1,200 on MIRVed ballistic missile launchers. The MIRVing of individual SLBMs was capped by limiting their re-entry vehicles to fourteen. SALT II also prohibited so-called "futuristic" systems such as ballistic missiles on surface ships; ballistic or cruise missiles on the seabed, including internal and inland waters; and "heavy" SLBMs (comparable to the largest land-based missiles). A Protocol to the SALT II Treaty, intended to last for three years, prohibited the deployment of long-range cruise missiles on sea-based launchers (SLCMs), as well as the testing of such missiles equipped with MIRVs.

The July 1991 START Treaty, like SALT II, includes SLBMs within the ceiling of 1,600 SNDVs on each side. In addition, SLBM warheads are included within a sub-ceiling of 4,900 on ballistic missile warheads, and new types of SLBMs (as well as ICBMs) are limited to a maximum of ten warheads each. Long-range, nuclear-armed SLCMs are not included within the treaty itself, but are limited to 880 on each side by a separate, politically binding declaration, which also bans the production or deployment of MIRVed nuclear SLCMs.

Two recent but lesser-known US-Soviet agreements touching on naval forces also deserve mention. They are the 1988 ballistic missile launch notification agreement requiring 24 hours' advance notice of the planned date, launch area, and impact area of any test launch of a strategic ballistic missile, including SLBMs; and the 1989 "Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities." Among other things, the latter commits each side to refrain from the use of force against accidental border incursions by the other side's military vessels. Canada and the USSR signed a similar agreement in May 1991.

Other Efforts and Proposals

Other proposals for naval arms control in the postwar period have tended to emanate from either the United Nations or the Soviet Union. The naval arms race has been an item on the agenda of the UN Disarmament Commission (UNDC) since 1956. In 1985, the report of a UN Group of Experts presented a long list of possible naval arms control and confidence-building measures (CBMs) for consideration, urging that priority be given to nuclear weapons issues. In 1987, a UNDC working group produced another paper emphasizing various naval CBMs, including a multilateral incidents-at-sea agreement and the updating of the 1907 Hague Convention on Mines. However, all of these efforts have been stymied by the United States, which has often stood alone in opposing UN resolutions on the subject.

One naval arms control initiative which did reach the stage of formal negotiations in the postwar period concerned the Indian Ocean. In 1971, the UN General Assembly, by a vote of 61-0 with 55 abstentions (the latter significantly including all of the Permanent Members of the Security Council except China), declared the Indian Ocean to be a "Zone of Peace." The following year, the Assembly established an Ad Hoc Committee on the Indian Ocean, which has been meeting ever since to consider practical measures for the implementation of the Zone.

While this latter effort has proved unsuccessful, US President Carter did eventually embrace an earlier Soviet proposal for negotiated restraints on US and Soviet naval forces in the region. Four rounds of US-Soviet negotiations on the subject, dubbed by some as the "Naval Arms Limitation Talks," actually took place from mid-1977 to early 1978. The two sides reportedly reached an agreement in principle to freeze their military activities in the region at the then current level, while pledging to work for actual reductions in the near future. However, the talks were broken off by the US in protest against increased Soviet military involvement in the Horn of Africa and, despite repeated Soviet entreaties, were never resumed.

The Soviet Union has long been a proponent of naval arms control, promoting measures which, in the view of the US and the other major Western maritime powers, would disproportionately benefit the USSR's own military position at the expense of the West. As early as July 1968, in a memorandum submitted to the UN, the Soviet government called for the "cessation of patrols by missile-carrying submarines with nuclear missiles on board in areas where the borders of parties to such an agreement are within range of such missiles." Similar proposals have been advanced for restrictions on the forward deployment of aircraft carriers and other nuclear-capable naval vessels. In June 1971, the USSR proposed a more general, reciprocal limitation of superpower naval forces in areas "far from their own shores," such as the Mediterranean and Indian Ocean.

At about this time, some Western arms control analysts proposed the establishment of "sanctuaries" or "anti-submarine warfare (ASW)-free zones" as an analogue to the ABM Treaty, to help preserve the retaliatory capability of ballistic missile-carrying submarines. This idea was taken up by the USSR during the SALT II negotiations in 1978, and again at the START talks in 1982. However, the US side — confident of the superiority of its own ASW and submarine technologies — successfully resisted such moves.

Proposals for naval confidence- and security-building measures (CSBMs) were first introduced into the CSCE process by the neutral and non-aligned (NNA) states prior to the Helsinki Final Act of 1975, and again at the Belgrade Review Conference in 1977-1978. They became a major issue at the Madrid Review Conference in the early 1980s, when the Warsaw Pact states argued strongly for the application of CSBMs to "independent" naval activities, not just those directly connected to land forces. In the end, however, they were forced to back

down, setting a pattern for subsequent unsuccessful attempts by the Warsaw Pact and the NNA to introduce such measures.

In the late 1980s, naval measures figured prominently in a series of Soviet proposals for arms control in neighbouring regions, including the Asia-Pacific, Arctic, and Mediterranean. These included ASW-free zones, various kinds of naval CBMs (such as prenotification and observation of exercises, and limiting their number and size), limits on naval activity in international straits and zones of intensive shipping and fishing, and multilateral incidents-at-sea agreements. Beginning with a Baltic Fleet exercise in 1988, the Soviet Union began inviting foreign observers to attend certain of its own naval exercises, describing this as a "unilateral CBM." Neighbouring states in the regions concerned — as well as the major Western maritime powers — have been highly skeptical of most of these proposals. American allies such as Norway and Japan, in particular, fear the possible impact of such measures on the US ability and willingness to support them militarily in the event of a crisis.

Apart from their regional initiatives, the Soviets in recent years have called repeatedly for the convening of negotiations, or at least preliminary consultations (even if only at the expert level), on the limitation and reduction of naval forces generally. In early 1988, for example, Soviet Foreign Minister Shevardnadze called for an international conference, initially limited to the US, USSR, UK, and France, to discuss a treaty on the global reduction of naval forces. Later that year, Marshal Akhromeyev proposed bilateral talks between the US and USSR to reduce those elements of their naval forces that each side considered most provocative. While accepting the Western position that the CFE talks in Vienna should not themselves extend to naval forces, Soviet officials warned that progress in arms control on land and in the air in that theatre would be tied closely to parallel moves to reduce naval forces. In the end, no such linkage was made, and substantial cuts in conventional forces (as well as an even more substantial unilateral withdrawal of Soviet troops from Central and Eastern Europe) were made even in the absence of progress on naval arms control.

Obstacles to Progress

The failure to make greater progress in naval arms control can be easily explained by the pre-eminence of the US as a maritime power. The US argues that, unlike the USSR, it is critically dependent on its oceanic links to trading partners and allies. Although the Soviet Navy has long been superior in sheer numbers of vessels, the US Navy, built around a force of aircraft carriers without parallel in the Soviet Navy (and hence with a much larger gross tonnage), has been universally recognized as superior overall, in terms of its capabilities and, especially, technological sophistication.

Unlike the case with strategic nuclear weapons, where the US is satisfied with "rough parity," it considers the retention of its superiority at sea to be absolutely essential to its security interests. Moreover, the fundamentally different maritime interests and roles of the two superpowers have resulted in radically different force structures and strategies for their navies. The US concentrates on protecting the "sea lines of communication" or SLOCs ("sea control") and maintaining a substantial strike capability ashore ("power projection"). In contrast, the Soviet Navy has focussed on defence of the homeland, including threats to the SLOCs ("sea denial"), by relying primarily on a massive submarine force. These further asymmetries are believed to make the pursuit of balanced arms control that much more difficult.

To these geostrategic factors must be added the traditional autonomy and jealously guarded independence of the Navy within the US military structure. Its perspective has to a considerable degree been shared by political decision-makers, and with the aid of key Congressional supporters, the Navy has proven more successful than some of the other services in resisting constraints on its activities. For these reasons, then, it has been generally hostile to — and largely successful in preventing — consideration of naval arms control measures involving "general-purpose" forces.

Nevertheless, many Western analysts and a number of Western governments, including Canada's, have grown increasingly receptive to certain forms of naval arms control. Among the more popular proposed measures have been: (1) various kinds of naval CSBMs; (2) naval "tactical denuclearization"; and, (3) attack submarine limits.

NAVAL CSBMs

As noted above, both the neutral and non-aligned (especially such states as Sweden and Finland) and the USSR continue to push for various forms of naval CSBMs, at the UN as well as in the CSCE. In response, a number of NATO states — including Norway, Iceland, Denmark, Canada, the Netherlands, and Turkey — have either explicitly endorsed modest forms of naval

CSBMs or reportedly expressed sympathy for them in NATO councils. In fact, according to a May 1990 report of the North Atlantic Assembly (the parliamentary group which has been particularly active on this question), among NATO members "perhaps only the US, France, Portugal, and Spain still object to discussion of naval CSBMs." However, the US Navy has remained adamantly opposed to virtually any form of naval arms control, including CSBMs, with the exception of bilateral incidents-at-sea type agreements and the exchange of visits by naval personnel.

The reasons for continued Western naval opposition to CSBMs in particular are manifold. As a matter of general principle, navies are highly valued for their mobility and flexibility, making any kind of constraints on their movements or operations anathema to those who command them. The traditional "freedoms of the high seas" are often invoked in this regard, and thoroughly permeate naval thinking. Although certain types of modest CSBMs might be considered relatively innocuous in themselves, it is feared that to budge even an inch constitutes a kind of "slippery slope" to more dramatic and far-reaching forms of naval arms control.

Naval "purists" also object to the idea that concepts developed for land forces in the European theatre can be transferred holus-bolus to the radically different environment of the sea. Thus, exchanging observers on warships is ruled out on the grounds that the confined quarters of a naval vessel would virtually guarantee the compromising of sensitive information. Close observation of exercises at sea is a common practice in any case, it is said, so there is no *need* for legislation to this effect, as on land. Requiring prior notification of ship movements would deprive navies of one of their most important functions of signalling intentions during a crisis. (Of course, this depends entirely on one's perspective; what the maritime powers may consider as mere "signalling," in the interests of preserving international peace and security, may appear to the target of the signal as nothing less than a crude attempt at intimidation.) Finally, the risk of dangerous incidents arising from naval activities at sea is said to be greatly exaggerated. Thus, naval CSBMs have been rejected both on the grounds that they are prejudicial to the traditional freedoms of the high seas and threaten to vitiate the whole purpose of navies, and on the grounds that they are unnecessary or would be ineffective in their stated aim of preventing conflict arising from misunderstanding or misperception.

In spite of these widely held opinions, however, growing numbers of naval analysts — including many serving or retired senior naval officers — have expressed the view that certain kinds of naval CSBMs would not be harmful to Western security interests, and might be positively beneficial to them. For example, past massive and unannounced Soviet naval exercises are said to have caused considerable alarm in Western naval circles. In general, the West is thought to gain more from any move towards greater military transparency, given the traditional excessive secrecy of the Soviet Union. Smaller Western states located close to Soviet shores see obvious benefits in measures that would reduce the potential for intimidation by Soviet naval forces.

Perhaps most importantly, certain types of naval CSBMs promise to be mutually beneficial in reducing fears of a surprise attack, preventing or mitigating actions deemed to be provocative by one side or the other, and in generally strengthening mutual confidence and understanding by, in the words of Norwegian Defence Minister Johan Holst, "emphasizing the ritual quality of normal peacetime operations and downgrading the competitive dimension." There is no denying the fact, as retired British Admiral Richard Hill puts it, that "military activities at sea can give rise to alarm," and not only for smaller states. This is especially the case with sudden or unannounced naval movements or exercises. Furthermore, precisely *because* of the international nature of the sea, opposing forces frequently come into close contact with each other, increasing the prospect of incidents which, if not dangerously escalatory, can at least serve to sour political relations between states.

Even if one were to concede the view of some analysts that naval CSBMs on the Stockholm model are largely cosmetic and militarily insignificant, there remain compelling *political* arguments for the West to pursue them in negotiations. These include the alleviation of inter-allied tensions caused by continued US intransigence in the face of widespread support for naval arms control, particularly in the Nordic countries. Vis-à-vis the Soviets, such measures could strengthen the hand of proponents of arms control by showing at least some flexibility on an issue which Soviet hard-liners have considered a kind of litmus test of Western sincerity. Finally, naval CSBMs may serve a useful ground breaking function similar to that of CSBMs on land, by which military officers on both sides gradually grow more accustomed to increased transparency and the regulation of their activities — perhaps eventually permitting the same kind of comprehensive arms control regime at sea that is now being brought to fruition, at long last, ashore.

It is likely that efforts to expand the mandate of future negotiations on CSBMs in Europe to include

"independent" naval activities will be revived at the Helsinki Follow-Up Meeting of the CSCE in 1992. The rapid deterioration of the Soviet Union's economy and confusion within its military after the unsuccessful coup attempt of August 1991 may suggest to some that the era of East-West competition at sea is over, further obviating the need for naval CSBMs. Nevertheless, large standing naval forces remain on both sides of the former East-West divide. Given their continued existence, as well as the tremendous uncertainty which remains regarding the future prospects and direction of the USSR's successor republics, there may yet be a place for such measures. Moreover, there is no reason why CSBMs originally conceived in the context of European or East-West military competition could not be applied, with appropriate modifications, to various other regions of the world where tensions remain high and indigenous naval capabilities continue to grow.

NAVAL TACTICAL DENUCLEARIZATION

Calls for a total ban on naval tactical nuclear weapons have come from many quarters. Some have argued that such a ban would benefit the West by removing one cause of continuing friction between the US and many of its allies, who resented the former's rigid adherence to an official policy of refusing to confirm or deny the presence of nuclear weapons aboard its visiting warships or at its overseas military installations. In addition, tactical nuclear weapons were judged to be ill-suited for the traditional naval mission of signalling resolve in a crisis; were said to encourage a pre-emptive attack by the other side; and were feared by many naval officers to hamper the use of their forces in more traditional, conventional scenarios. The actual detonation of such weapons in war, it was feared, would severely disrupt electronic sensors in which the US otherwise maintained a comparative advantage. Some critics were concerned over the command and control of such weapons at sea, since they were not provided with the same kind of permissive action links (PALs) to prevent unauthorized or inadvertent launch as were their land-based counterparts. Finally, the increased accuracy and overall lethality of new, precision-guided conventional weapons were rendering naval tactical nuclear weapons unnecessary for many of their traditional missions.

Perhaps the most persuasive case against naval tactical nuclear weapons, however, was that made by President Reagan's senior arms control adviser (and former Secretary of the Navy) Paul Nitze, who in April 1988, called for a ban on the grounds that such weapons were a "great equalizer" for the Soviet Navy. The US, he warned, risked losing its otherwise unassailable overall superiority at sea if a conflict escalated from the conventional to the nuclear level, where a "single shot" from even a relatively small platform could destroy a capital ship (of which the US had many more) or disrupt a convoy or task force.

Such fears appeared confirmed by the fact that the Soviet Navy traditionally maintained a much larger number of nuclear-capable naval platforms, as well as a wider array (and higher number) of naval tactical nuclear weapons (including nuclear anti-ship missiles and nuclear torpedoes, which the US does not have). The Soviet force-structure and its training indicated a reliance on nuclear weapons for a quick and decisive engagement, rather than the protracted conventional war anticipated by the US. Nuclear weapons at sea were more suited for the Soviet Navy's primary mission of "sea denial," than for the Western navies' predominant task of "sea control." Furthermore, when long-range, land-attack SLCMs were included under the category of "naval tactical nuclear weapons," many strategic analysts argued that the US was far more vulnerable to attack from such systems in the long run, despite its current technological advantages, given the higher concentration of population, industry and military targets in its coastal areas.

In spite of this, it was the USSR that first proposed a ban on tactical nuclear weapons at sea, and the US Navy that vigorously opposed it. However, it was reported in April 1989, that the US Navy had decided to unilaterally phase out, without replacement, three of its short-range tactical nuclear weapon systems — the ASROC and SUBROC anti-submarine weapons, and the Terrier anti-aircraft missile. These constituted about one-third of its non-strategic naval nuclear weapons. In November 1989, the US Energy Department confirmed that the nuclear warheads from two of the three systems to be phased out had already been retired, while retirement of the third was scheduled for the end of September 1990. Yet the US Navy insisted on carrying this out quietly, without any fanfare or attempt to gain negotiating leverage over the Soviet Union, apparently for fear of compromising its hard-line stance on naval arms control, and to retain some flexibility with regard to possible future deployments.

As late as April 1991, a Pentagon report to Congress argued that limits or a ban on naval tactical nuclear weapons were totally unacceptable. The reasons were many: difficulties of verification; the need to deter nuclear attacks from the shore; naval tactical nuclear weapons' contribution to the doctrine of "flexible

response" by providing nuclear options short of strategic nuclear attack, and without depending on overseas basing or overflight rights; their "hedge" against a "catastrophic" failure of conventional ASW systems; and, their contribution to strategic stability by dispersing over a wide variety and large number of delivery platforms nuclear weapons ill-suited for a preemptive first strike.

Despite all of these arguments, however, in his dramatic speech of 27 September 1991, President Bush announced that the US would unilaterally withdraw all of its tactical nuclear weapons from surface ships, attack submarines, and land-based naval aircraft; nuclear-tipped Tomahawk long-range, land-attack cruise missiles and air-delivered nuclear bombs aboard aircraft carriers were specifically mentioned. As a matter of general policy, Bush pledged that "under normal circumstances, our ships will not carry tactical nuclear weapons." He added that many of the withdrawn warheads would be dismantled and destroyed. Defense Secretary Cheney later revealed that these would be the "older" systems, constituting about 50% of those at sea, drawn from a stockpile which has been variously estimated by other sources at between 1,825 and 2,525. The remaining warheads, said Bush, would "be secured in central areas where they would be available if necessary in a future crisis."

At the same time, Bush called on the USSR — which maintains an arsenal of naval tactical nuclear weapons and long-range, nuclear-tipped SLCMs estimated at between 2,450 and 3,075 — to reciprocate. Just over a week later, on 5 October 1991, President Gorbachev did precisely that, adding a call for the actual destruction of all naval tactical nuclear weapons. Thus, in a breathtaking reversal of traditional American policy, the Bush Administration appears to have taken the wind out of the sails of advocates of naval tactical denuclearization. However, as long as the more modern naval tactical nuclear weapons remain in storage, able to be re-deployed in the event of a crisis, the issue will remain on the global arms control agenda.

ATTACK SUBMARINE LIMITS

One of the more daring naval arms control proposals of recent years is for deep cuts, or even a total ban, on ocean-going attack submarines. Much of the traditional East-West naval rivalry has been accounted for by the competition in submarines and anti-submarine warfare. The Soviet submarine force has long been considered the greatest threat to the Western sea lines of communication, while the American fleet of nuclear-powered attack submarines (SSNs) has been considered by the Soviets as the greatest threat to their deterrent force of strategic ballistic missile submarines. Unlike aircraft carriers and most other surface ships, modern attack submarines have a relatively limited utility for navies in peace or conflicts short of a major East-West war. In any event, the vast bulk of their number in the US and Soviet navies is accounted for by the East-West competition, since other countries' submarine fleets are still comparatively small. Modern attack submarines are also extremely expensive, with the latest US class, the SSN-21 *Seawolf*, estimated to cost over $2 billion each. Finally, submarines have always had a rather poor public image, generating repeated unsuccessful attempts to control their operations or even to ban them outright.

Thus it is not surprising that, in an era of decreasing East-West tensions, attention turned to the attack submarine as a prime candidate for naval arms control. Proposals have ranged from one by Johan Holst for an outright ban on the ocean-going variety (leaving smaller, purely coastal defensive vessels untouched), to a suggestion by RAND Corporation analyst James Lacy for "deep cuts" — to about the level of fifty on each side — in the numbers of modern nuclear- and conventionally-powered attack submarines in the US and Soviet Navies. Concern has also been expressed about the proliferation of such submarines to other countries throughout the world.

As in the case of other forms of naval arms control, the US Navy has rejected proposals for bilateral limits on US and Soviet SSNs. It argues that the predominant US mission of sea control requires higher numbers of attack submarines than the main Soviet mission of sea denial, especially given the broader American role in the world. Because the current US production rate is so low, the Navy argues, any cuts in the existing planned force would seriously jeopardize the industrial and research base necessary to meet any future challenges. According to the Navy, cuts would not save much money, at least on the US side, since most American vessels are quite new and, given the cost of dismantling them and storing their nuclear waste, their continued operation would actually be less expensive than their scrapping. Finally, the Navy argues that a large US force is still needed to counter the increasing proliferation of submarines to countries other than the USSR (there are currently 222 conventionally-powered submarines in 21 Third World countries).

Advocates of negotiated cuts reply that the projected numbers of US submarines, given their technological

superiority and the number of hostile vessels they are likely to face in any particular Third World conflict, are still much higher than required for such contingencies. Furthermore, considerable sums of money could be saved by foregoing future production of submarines and attendant ASW forces.

It is true that the numbers of US and Soviet submarines are already declining substantially as a result of fiscal constraints and, in the Soviet case, the block obsolescence of older models. Thus, the Soviet nuclear-powered fleet is expected to peak at about 183 units in 1991 and fall to about 100 early in the 21st century. The US, which had 134 nuclear-powered submarines in 1988, now has only 122, and is expected to have just 83-88 (including 65-70 SSNs) by the turn of the century. Some disarmament advocates point to this as an example of "spontaneous disarmament" and use it as an argument against the need for formally negotiated limits on such vessels. However, relying completely on unilateral cutbacks may leave total force-levels much higher than they need otherwise be, and does not preclude a reversal of direction should political fortunes change. Neither side will ordinarily eliminate its most modern and capable forces without guaranteed assurances of reciprocity by the other. Thus, an expensive and wasteful arms race in submarines and ASW, substituting quality for quantity, could still continue.

There remains some question about the "negotiability" of deep cuts in attack submarines as a separable measure for the USSR. Senior Soviet naval officers have, in the past, rejected the idea of reducing the single strongest component of their fleet, without making corresponding cuts in areas of US naval strength, such as aircraft carriers. On the other hand, the USSR has, in recent years, accepted severely asymmetric cuts in other categories of military forces, such as ground-based conventional weaponry and strategic nuclear forces. And it remains the case that the only way of adequately testing the Soviet response to such a proposal is to actually make it, and see how they react. If other categories of naval vessels have to be brought into the picture too, this may not necessarily be a bad thing, given that so much of the US-Soviet naval buildup in recent years has been geared to a competition that seems so far removed from the political realities of today.

CONCLUSION

What has just been said about proposed cuts in attack submarines can be applied to the subject of naval arms control generally. The numbers of ships in the world's major navies are likely to continue to decline of their own accord, due to cost reasons, but their actual combat capabilities (spurred by a continuing technological arms race) will continue to grow. Unilateral and informal constraints may have an important role to play, but can never fully replace the precision, certainty of reciprocation, verifiability, and longevity or irreversibility (comparatively speaking) of formally negotiated agreements.

The focus of global naval arms control efforts will eventually shift from the remnants of the East-West competition at sea, to the proliferation of modern naval weaponry — and the stoking of incipient new rivalries — in the Third World. However, as long as the world's major maritime powers continue to maintain large standing naval forces — which they will do for the foreseeable future — various kinds of naval arms control may have an important role to play in averting dangerous incidents, improving political relations between states, and further reducing the costs of naval arms, not only on a regional but on a global level as well. President Bush's announcement of 27 September 1991 concerning tactical nuclear weapons at sea was a breathtaking reversal of traditional American attitudes to this subject, although it remained informal, unilateral, and incomplete. Whether this move will spur additional naval arms control efforts, or only dampen current interest by taking off some of the immediate pressure, remains to be seen. However, it is a dramatic opening which testifies to the extraordinary changes in the international security environment in recent years and even months, reminding us that what may have seemed farfetched or unrealistic only a short time ago may now be within the realm of the possible.

Ron Purver is a Senior Research Fellow at the Institute.

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 360 Albert Street, Suite 900, Ottawa, Ontario K1R 7X7.

Le présent exposé est également publié en français.

ISBN: 0-662-19423-3

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

39

EXPOSÉ

DÉCEMBRE 1991

LA LIMITATION DES ARMEMENTS NAVALS

par Ron Purver

Bien que rédigé à l'automne 1991, soit avant l'événement historique qu'est la dissolution finale de l'URSS, le présent article couvre des questions toujours d'actualité, dans la mesure où des forces navales permanentes importantes continuent d'exister de part et d'autre de l'ancienne ligne de partage Est-Ouest. À l'Est, il semble que l'essentiel de la marine soviétique reviendra à la Russie, encore qu'un différend subsiste avec l'Ukraine à propos de la flotte de la Mer Noire. Il devient d'autant plus urgent, avec la «chute libre» de l'économie de l'ancienne Union, de régler le problème de la prolifération, au-delà de ses frontières, de divers types de matériels militaires, y compris des navires.

Ces dernières années, le monde a assisté à des progrès véritablement époustouflants dans de nombreux domaines de la limitation des armements, surtout entre l'Est et l'Ouest. Cependant, un domaine reste quasi inchangé, malgré les appels répétés de l'URSS et de quelques analystes occidentaux, celui des armements navals. Les armes nucléaires stratégiques déployées en mer tombent, il est vrai, sous le coup d'accords successifs sur la limitation des armements stratégiques. Dans leurs initiatives de septembre et octobre 1991, les présidents Bush et Gorbatchev ont abordé la question des armes nucléaires tactiques embarquées sur des navires. Toutefois, d'autres catégories de forces navales (appelées «forces polyvalentes») échappent en grande partie aux contraintes existantes. Comment cela se fait-il ? Qu'est-il arrivé lorsqu'on a essayé de limiter les armements navals et pourquoi progresse-t-on si lentement, voire pas du tout ? Quelles sont les chances de mesures négociées à l'avenir ? Certains secteurs de la limitation des armements navals sont-ils plus prometteurs que d'autres ?

HISTORIQUE

Bien que souvent considérée comme un domaine assez nouveau, la limitation des armements navals a en réalité une longue histoire, quelque peu controversée d'ailleurs. Un des exemples de limitation des armements les plus anciens et les mieux réussis est l'Accord Rush-Bagot de 1817, qui a aidé à prévenir une course aux armements navals entre la Grande-Bretagne et les États-Unis sur les Grands Lacs, après la guerre de 1812. D'autres ententes bilatérales ou multilatérales moins connues ont été négociées à la fin du XIX^{e} et au début du XX^{e} siècles. Citons le Pacte naval entre l'Argentine et le Chili de 1902 et le Protocole naval entre la Grèce et la Turquie de 1930. Certains accords, comme la Convention de Montreux de 1936, qui limite le nombre de bâtiments de guerre en Mer Noire hors des zones littorales, se sont révélés relativement efficaces et durables. D'autres, imposant notamment des restrictions aux manoeuvres sous-marines, eurent moins de succès.

Cependant, c'est le Traité naval de Washington, conclu en 1922, qui a marqué le début de la plus grande expérience en matière de limitation des armements navals, c'est-à-dire de l'arsenal stratégique d'alors. Entre autres choses, il limitait le tonnage des vaisseaux de ligne des cinq grandes puissances maritimes de l'époque (États-Unis, Grande-Bretagne, Japon, France et Italie), les obligeant à renoncer à soixante-huit bâtiments existants ou en construction.

Il limitait aussi la modernisation, en imposant un moratoire de dix ans (ensuite prolongé de cinq ans) sur la construction de nouveaux vaisseaux de ligne et précisait que lesdits vaisseaux et les porte-avions ne pouvaient être remplacés qu'après vingt ans de service. Enfin, il plafonnait le déplacement maximum et le calibre des canons de catégories de navires (ex. : 35 000 tonnes et des canons de seize pouces pour les bâtiments de ligne).

Suivi par les Traités navals de Londres de 1930 et 1936, le Traité de Washington a instauré un «régime» de quinze ans qui s'est traduit par un désarmement considérable, a permis d'économiser beaucoup d'argent et a contribué à améliorer les relations politiques entre les principaux rivaux maritimes, pour un temps du moins (et dans le cas de la Grande-Bretagne et des États-Unis, de façon plus permanente).

CONTRAINTES LIMITANT LES FORCES NAVALES ET LEURS ACTIVITÉS

Les forces navales figuraient dans les divers projets de désarmement général et total dont il a été question au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, les partisans de la limitation des armements ne s'y sont jamais arrêtés particulièrement. Néanmoins, nombre des accords bilatéraux et multilatéraux négociés au cours des dernières décennies, tant au niveau régional que mondial, ont des incidences indirectes sur les forces navales, ou sur l'environnement maritime dans lequel elles opèrent.

Ainsi, les dispositions relatives à la démilitarisation dans le Traité sur l'Antarctique de 1959 s'appliquent à toute la zone située au sud du 60e degré de latitude sud, y compris aux régions océaniques, bien qu'elles incluent une condition protégeant «les droits... de tout État aux termes du droit international s'agissant de la haute mer dans cette région». Le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 interdit de procéder à des explosions entre autres «sous l'eau, y compris dans des eaux territoriales ou en haute mer». Lorsque tous les États de la région l'appliqueront, le Traité de Tlatelolco de 1967 faisant de l'Amérique latine une zone dénucléarisée devrait englober une zone comprenant de grandes étendues océaniques, dans le Pacifique et l'Atlantique, encore que les grandes puissances maritimes aient émis des réserves à ce propos. Enfin, le Traité sur les fonds marins conclu en 1971 interdit de placer des armes nucléaires ou des armes de destruction massive sur le fond des océans au-delà d'une étroite bande côtière.

En 1975, dans les dispositions de l'Acte final d'Helsinki clôturant la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) relatives à la notification préalable de grandes manoeuvres militaires en Europe, il est fait mention des unités amphibies. Lors de la Conférence d'examen de la CSCE, qui a eu lieu à Madrid en 1983, il a été convenu que le mandat de la prochaine Conférence sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité et sur le désarmement en Europe (CMPACSDE, ou «Conférence de Stockholm») porterait sur «l'Europe entière et sur la région maritime adjacente», mais dans ce dernier cas, uniquement pour ce qui est des activités navales (assauts amphibies, tir d'appui naval ou attaques aériennes tactiques sur des cibles terrestres) liées à des activités terrestres. Le Document final de septembre 1986 de la Conférence de Stockholm comprenait une disposition imposant quarante-deux jours de préavis pour le débarquement de plus de 3 000 soldats d'unités amphibies, et autorisant la présence d'observateurs dans le cas de débarquement de plus de 5 000 de ces soldats.

Il n'a généralement pas été question des forces navales dans les négociations les plus récentes sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE). Cependant, à propos de la signature du Traité FCE en novembre 1990, les deux groupes d'États en présence ont adopté une déclaration par laquelle ils s'engageaient politiquement à limiter le nombre de leurs «aéronefs de combat naval basés à terre en permanence» à 430 de part et d'autre.

Mesures américano-soviétiques

En 1972, l'accord provisoire américano-soviétique SALT I sur les forces offensives gelait le nombre des missiles balistiques lancés depuis un sous-marin (SLBM) et des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins modernes à ceux opérationnels ou en construction au moment de la signature, mais autorisait une petite augmentation pour le remplacement de vieux vecteurs terrestres ou sous-marins. Un autre produit de SALT I, le Traité sur les missiles anti-balistiques (ABM), interdisait la mise au point, les essais et le déploiement en mer de tout système ABM ou de ses composantes. Parallèlement, les États-Unis et l'URSS signèrent un Accord bilatéral sur la prévention des incidents en mer (l'Accord «INCSEA») qui cherchait à établir un «code de la route» pour les unités navales navigant à proximité les unes des autres, par exemple en interdisant les attaques simulées. Par la suite, l'URSS a signé des accords similaires avec de nombreux pays occidentaux, dont le Canada.

Le Traité SALT II, signé en 1979 mais jamais ratifié, incluait les lanceurs de SLBM dans son plafond de 2 400 «vecteurs nucléaires stratégiques» (SNDV), et les SLBM à ogives multiples (dits mirvés) dans son sous-plafond de 1 200 lanceurs de missiles balistiques mirvés. Le «mirvage» de SLBM individuels était limité en plafonnant à quatorze le nombre de leurs véhicules de rentrée. Le Traité SALT II interdisait aussi les systèmes dits «futuristes» comme les missiles balistiques embarqués sur des navires de surface; les missiles balistiques ou de croisière déployés sur des fonds marins, y compris dans les eaux territoriales ou intérieures; et les SLBM «lourds» (comparables aux plus lourds missiles basés à terre). Un Protocole adjoint au Traité SALT II, qui devait être valable trois ans, interdisait le déploiement de missiles de croisière à longue portée sur

des lanceurs basés en mer (SLCM), ainsi que les essais de missiles mirvés.

À l'instar de SALT II, le Traité START de juillet 1991 comprend les SLBM dans le maximum des 1 600 SNDV autorisés de part et d'autre. En outre, les ogives des SLBM sont comprises dans le sous-plafond de 4 900 ogives de missiles balistiques. De plus, les nouveaux types de SLBM (et d'ICBM) sont limités à dix ogives chacun maximum. Les SLCM à longue portée à ogives nucléaires ne figurent pas dans le Traité lui-même, mais leur nombre est limité à 880 de part et d'autre aux termes d'une déclaration séparée mais qui engage les parties politiquement et qui interdit également la production et le déploiement de SLCM nucléaires mirvés.

Deux récents accords américano-soviétiques moins connus concernant les forces navales méritent aussi d'être mentionnés. Il s'agit de l'Accord de 1988 sur la notification des tirs de missiles balistiques, en vertu duquel les parties doivent signaler, vingt-quatre heures avant la date prévue, la zone de tir et la zone d'impact de tout essai de missile balistique stratégique, y compris les SLBM; et de l'Accord de 1989 sur la prévention des activités militaires dangereuses. On s'y engage, entre autres, à s'abstenir d'employer la force en cas d'incursions territoriales accidentelles par les bâtiments militaires de l'autre partie. Le Canada et l'URSS ont signé un accord similaire en mai 1991.

Autres efforts et propositions

Dans l'après-guerre, ce sont surtout les Nations Unies et l'Union soviétique qui ont formulé des propositions pour la limitation des armements navals. La course à ce type d'armement figure à l'ordre du jour de la Commission du désarmement de l'ONU (CDNU) depuis 1956. En 1985, dans son rapport, un groupe d'experts de l'ONU présentait pour examen une longue liste de mesures de limitation des armements navals et de mesures propres à accroître la confiance (MPAC) dans ce domaine, et demandait instamment que la priorité soit donnée aux problèmes des armes nucléaires. En 1987, un groupe de travail de la CDNU a remis un autre document dans lequel il insistait sur différentes MPAC dans le domaine naval, comme l'Accord multilatéral sur la prévention des incidents en mer et la mise à jour de la Convention de La Haye sur les mines (1907). Cependant, tous ces efforts ont été entravés par les États-Unis, qui furent souvent les seuls à s'opposer à des résolutions des Nations Unies sur la question.

Une des initiatives relatives à la limitation des armements navals qui a atteint le stade des négociations officielles dans la période de l'après-guerre visait l'océan Indien. En 1971, l'Assemblée générale de l'ONU, par 61 voix pour, aucune contre et 55 abstentions (fait intéressant, tous les membres permanents du Conseil de sécurité à l'exception de la Chine figuraient parmi ces derniers), déclarèrent l'océan Indien «zone de paix». L'année suivante, l'Assemblée créait un Comité spécial de l'océan Indien, qui se réunit depuis lors pour examiner des mesures pratiques aux fins de donner suite à la résolution.

Même si ce dernier effort s'est avéré infructueux, le président américain Jimmy Carter a fini par approuver une proposition antérieure de l'URSS visant à imposer des limites négociées aux forces navales américaines et soviétiques dans la région. Entre la mi-1977 et le début de 1978, il y eut effectivement sur le sujet quatre séries de pourparlers américano-soviétiques, que certains baptisèrent «pourparlers sur la limitation des armements navals». Les deux parties se seraient mises d'accord sur un gel de leurs manoeuvres militaires dans la région à leur niveau d'alors tout en s'engageant à travailler à de véritables réductions dans un proche avenir. Toutefois, les États-Unis rompirent les négociations en signe de protestation contre l'engagement militaire accru de l'URSS dans la Corne de l'Afrique et, en dépit de sollicitations répétées des Soviétiques, elles ne reprirent jamais.

L'URSS, qui propose depuis longtemps une limitation des armements navals, préconise des mesures qui, selon les États-Unis et les autres grandes puissances maritimes occidentales, avantageraient outrageusement la propre position militaire soviétique aux dépens de l'Occident. En juillet 1968 déjà, dans un mémoire présenté aux Nations Unies, le gouvernement soviétique appelait à la «cessation des patrouilles par des sous-marins porteurs de missiles nucléaires dans des régions où les frontières des parties à un tel accord se trouvent à portée de tir desdits missiles». Des propositions similaires ont été formulées pour limiter le déploiement avancé de porte-aéronefs et d'autres navires à capacité nucléaire. En juin 1971, l'URSS proposait une limitation plus générale et réciproque des forces navales des superpuissances dans les régions «éloignées de leurs propres rivages», comme la Méditerranée et l'océan Indien.

À la même époque à peu près, certains spécialistes occidentaux de la limitation des armements proposèrent de créer des «sanctuaires» ou «zones libres de lutte anti-sous-marine (ASM)», par analogie avec le Traité ABM, afin d'aider à préserver la capacité de représailles des sous-marins porteurs de missiles balistiques. L'URSS reprit l'idée pendant les négociations sur le Traité SALT II en 1978, puis à nouveau pendant les pourparlers sur le Traité START, en 1982. Cependant, les États-Unis, sûrs de la supériorité de leurs propres ASM et de leurs techniques sous-marines, parvinrent à la repousser.

Les propositions de mesures propres à accroître la confiance et la sécurité dans le domaine naval (MPACS) ont été pour la première fois introduites dans le processus de la CSCE par les États neutres et non alignés (NNA) avant l'Acte final d'Helsinki de 1975 puis, à nouveau, à la Conférence d'examen de Belgrade, en 1977-1978. Elles ont pris beaucoup d'importance à la Conférence d'examen de

Madrid, au début des années 1980, lorsque les pays du Pacte de Varsovie ont prôné avec fermeté l'application de MPACS aux manoeuvres navales «indépendantes» et pas seulement à celles liées à des forces terrestres. En définitive, cependant, ils ont dû abandonner et ce fut le début d'une série de tentatives similaires infructueuses de la part des pays du Pacte et des NNA pour faire adopter de telles mesures.

À la fin des années 1980, les mesures navales figuraient en bonne place dans une série de propositions soviétiques sur la limitation des armements dans les régions limitrophes, dont l'Asie-Pacifique, l'Arctique et la Méditerranée. Il s'agissait, entre autres, de zones libres d'ASM, de diverses sortes de MPAC en matière navale (comme la notification préalable de manoeuvres et l'accueil d'observateurs, et la limitation en nombre et en ampleur de ces manoeuvres), de la limitation des activités navales dans les détroits internationaux et dans les zones de trafic maritime et de pêche intenses, et d'accords multilatéraux pour la prévention d'incidents en mer. Lors des manoeuvres de la Flotte de la Baltique en 1988, l'Union soviétique entreprit d'inviter des observateurs étrangers à assister à certaines de ses manoeuvres navales, ce qu'elle qualifiait de «MPAC unilatérale». Les États limitrophes des régions concernées - et les grandes puissances maritimes occidentales - ont réagi avec scepticisme à la plupart de ces propositions. Les alliés des États-Unis comme la Norvège et le Japon, notamment, redoutent les répercussions éventuelles de telles mesures sur la capacité et la volonté américaines de les appuyer militairement en cas de crise.

Ces dernières années, hormis leurs initiatives régionales, les Soviétiques ont demandé à plusieurs reprises l'ouverture de négociations ou, du moins, des consultations préliminaires (ne fût-ce qu'au niveau des experts) sur la limitation et la réduction des forces navales en général. Début 1988, par exemple, le ministre des Affaires étrangères de l'URSS, M. Chevardnadze, a demandé la tenue d'une conférence internationale à laquelle ne participeraient pour commencer que les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France, et où l'on négocierait un traité sur la réduction mondiale des forces navales. Plus tard la même année, le maréchal Akhromeyev a proposé que les États-Unis et l'URSS entament des pourparlers bilatéraux en vue de réduire les éléments de leurs forces navales qu'ils jugeaient tous deux les plus provocants. Tout en convenant avec les Occidentaux que les négociations de Vienne sur les FCE ne devraient pas s'étendre aux forces navales, les Soviétiques ont prévenu que des progrès dans la limitation des armements terrestres et aériens sur le théâtre européen seraient étroitement liés à des mesures parallèles pour réduire les armements navals. À la fin, on n'établit aucun lien de ce genre, et on procéda à des réductions substantielles des forces conventionnelles (et les Soviétiques, à un important retrait unilatéral de leurs troupes, en Europe centrale et orientale) sans qu'il y ait de progrès en matière navale.

Obstacles aux progrès

On peut facilement expliquer l'absence de progrès en matière de limitation des armements navals par la prééminence des États-Unis en tant que puissance maritime. Les Américains font valoir que, contrairement aux Soviétiques, ils dépendent énormément des liaisons océaniques pour le commerce et pour leurs relations avec leurs alliés. Bien que la marine soviétique lui soit depuis longtemps supérieure numériquement, la marine américaine, qui s'articule autour de porte-avions sans équivalent côté soviétique (et aligne donc un tonnage bien plus important), est mondialement reconnue comme supérieure dans l'ensemble, pour ce qui est des possibilités et, surtout, du perfectionnement technologique.

Contrairement aux armes stratégiques nucléaires, pour lesquelles ils se contentent d'une «parité approximative», les États-Unis estiment essentiel aux intérêts de leur sécurité de conserver leur supériorité navale. De plus, en raison d'intérêts et de rôles maritimes fondamentalement différents, les deux superpuissances ont donné à leurs marines des structures et des stratégies tout aussi différentes. Les États-Unis s'attachent à protéger les «lignes de communication maritimes» ou SLOC («maîtrise des mers») et à maintenir une puissance de frappe importante à terre. En revanche, la marine soviétique se concentre sur la défense de la patrie, y compris par des menaces contre les SLOC («interdiction d'accès»), en s'appuyant avant tout sur une immense force sous-marine. Autant d'asymétries supplémentaires qui compliquent plus encore, pense-t-on, la recherche d'une limitation équilibrée des armements.

À ces facteurs géostratégiques, il faut ajouter l'autonomie traditionnelle et l'indépendance jalousement gardée de la marine dans l'appareil militaire américain. Les décideurs partagent son point de vue dans une large mesure et, des appuis essentiels au sein du Congrès aidant, la marine est parvenue à mieux résister que d'autres armes à la réduction de ses programmes. C'est pourquoi elle s'est généralement montrée hostile, avec succès dans l'ensemble, à toute idée de limitation des armements navals touchant les forces «polyvalentes».

Néanmoins, beaucoup d'analystes et plusieurs gouvernements occidentaux, dont celui du Canada, sont de plus en plus réceptifs à certaines formes de limitation des armements navals. Au nombre des mesures les plus populaires proposées, citons : (1) divers types de MPACS navals; (2) une «dénucléarisation tactique» navale; et (3) un plafonnement du nombre des sous-marins d'attaque.

LES MPACS NAVALES

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les NNA (la Suède et la Finlande, notamment) et l'URSS continuent de réclamer diverses formes de MPACS navales, à l'ONU

et à la CSCE. En réponse, plusieurs pays membres de l'OTAN, dont la Norvège, l'Islande, le Danemark, le Canada, les Pays-Bas et la Turquie, ont soit appuyé explicitement des formes modérées de MPACS navales, soit manifesté lors des conseils de l'OTAN l'intérêt qu'ils leur portent. En fait, selon un rapport de mai 1990 de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (groupe parlementaire particulièrement actif sur cette question), parmi les membres de l'OTAN, «seuls les États-Unis, la France, le Portugal et l'Espagne peut-être s'opposent toujours à des MPACS navales». Cependant, la marine américaine reste farouchement opposée à presque toute forme de limitation des armements navals, y compris à des MPACS, sauf s'il s'agit d'accords bilatéraux du type de ceux visant à éviter les incidents en mer et à des visites mutuelles de personnel de marine.

L'opposition des marines occidentales aux MPACS en particulier tient à de multiples raisons. Par principe, leur mobilité et leur latitude étant extrêmement précieuses, toute restriction à leurs mouvements ou à leurs manoeuvres fait figure d'abomination pour ceux qui les commandent. Les traditionnelles «libertés de la haute mer», souvent invoquées, imprègnent toute la philosophie de cette arme. Bien que certains types de MPACS modestes puissent paraître assez anodines en elles-mêmes, ces marines redoutent, en cédant ne fusse que d'un pouce, de se laisser entraîner sur la «pente glissante» des mesures de limitation des armements navals plus draconiennes.

Les «puristes» s'insurgent aussi à l'idée que des concepts élaborés pour les forces terrestres du théâtre européen soient transférés sans hésiter au milieu radicalement différent de la mer. Ainsi, il est impensable de procéder à l'échange d'observateurs sur des bâtiments de guerre car, en raison de l'espace limité d'un navire, on courrait quasi automatiquement le risque de révéler des informations sensibles. La surveillance étroite de manoeuvres en mer est chose courante, dit-on, il n'y a donc pas *besoin* de législation à cet égard, comme à terre. La notification préalable des mouvements de navires priverait les marines d'une de leurs principales fonctions en cas de crise; à savoir : signaler des intentions. (Évidemment, cela dépend entièrement du point de vue de chacun; ce que les puissances maritimes peuvent considérer comme simplement «signaler», dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, peut être perçu par la cible du signal comme une pure manoeuvre d'intimidation.) Enfin, il paraît que le risque d'incidents dangereux dû à des activités en mer est grandement exagéré. En conséquence, on rejette les MPACS navales parce qu'elles porteraient atteinte aux libertés traditionnelles en haute mer et qu'elles risquent d'altérer la fonction entière des marines, et parce qu'elles sont inutiles ou inefficaces dans la mesure où elles ne réussiraient pas à prévenir un conflit en cas de quiproquo ou de mauvaise interprétation.

Toutefois, malgré ces opinions très répandues, un nombre croissant d'analystes, parmi lesquels beaucoup d'officiers de marine supérieurs en activité ou à la retraite, déclarent que certains types de MPACS navales ne nuiraient pas aux intérêts de la sécurité occidentale et pourraient les servir. Ainsi, par le passé, les grandes manoeuvres non annoncées de la marine soviétique auraient considérablement inquiété les cercles navals occidentaux. On estime en général que c'est l'Occident qui gagnerait le plus à tout accroissement de la transparence en matière militaire, étant donné la manie du secret de l'URSS. Les États occidentaux plus petits, proches géographiquement des rivages soviétiques voient des avantages manifestes à des mesures qui réduiraient le risque d'intimidation par les forces navales de l'URSS.

Plus important peut-être, certains types de MPACS navales promettent à la fois d'apaiser les craintes d'attaque surprise, en empêchant ou en limitant de part et d'autre les mesures jugées provocantes, et de renforcer la confiance et la compréhension mutuelles en «insistant sur le côté rituel des manoeuvres normales de temps de paix et en minimisant l'aspect compétitif», pour reprendre les mots du ministre de la Défense norvégien Johan Holst. Comme le dit M. Richard Hill, amiral britannique à la retraite, on ne peut démentir le fait que «les activités militaires en mer risquent d'alarmer», et pas seulement les petits États. C'est tout particulièrement vrai en cas de mouvements ou d'exercices soudains ou non annoncés. En outre, *en raison* justement de la nature internationale de la mer, des forces des deux blocs se retrouvent souvent face à face, ce qui accroît le risque d'incidents qui, sans être facteurs d'escalade, peuvent aigrir des relations politiques entre États.

Même si l'on accordait à certains analystes que des MPACS navales sur le modèle de Stockholm sont en grande partie de façade et sans importance militaire, il n'en existe pas moins des arguments *politiques* incontournables pour convaincre l'Occident de chercher à en négocier. Citons l'apaisement des tensions interalliées causées par l'intransigeance incessante des États-Unis devant le soutien général apporté à la limitation des armements navals, notamment dans les pays nordiques. Par rapport aux Soviétiques, ces mesures pourraient renforcer la position des partisans de la limitation des armements en montrant au moins quelque souplesse sur une question qui passe auprès des faucons soviétiques pour une sorte de mise à l'épreuve de la sincérité occidentale. Enfin, les MPACS navales pourraient, à l'instar des MPACS terrestres, amener de part et d'autre les officiers à s'habituer peu à peu à une transparence accrue et à la réglementation de leurs activités, ce qui permettra sans doute un jour d'instaurer le même genre de régime complet de limitation des armements en mer que celui qui s'élabore enfin en ce moment pour les armements terrestres.

Il est probable qu'en 1992, à la réunion de suivi de la CSCE d'Helsinki, on tentera à nouveau d'élargir le mandat de futures MPACS en Europe de manière à inclure les activités navales «indépendantes». La rapide détérioration de l'économie en URSS et la confusion qui règne dans

l'Armée rouge depuis le coup d'État avorté d'août 1991 donnent à penser que l'ère de la compétition Est-Ouest en mer est terminée, ce qui repousse encore le besoin de MPACS navales. Néanmoins, les deux anciens blocs possèdent encore d'importantes forces navales permanentes. Étant donné, de plus, la terrible incertitude qui subsiste quant aux perspectives d'avenir et à la direction des républiques nées de l'ancienne URSS, il est possible qu'il y ait encore place pour de telles mesures. En outre, il n'y a pas de raison que les MPACS conçues à l'origine dans le contexte de la concurrence militaire européenne ou Est-Ouest ne puissent s'appliquer, après les modifications nécessaires, à différentes régions du monde où les tensions demeurent fortes et où les capacités navales locales continuent d'augmenter.

DÉNUCLÉARISATION TACTIQUE NAVALE

De nombreuses voix réclament une interdiction complète des armes nucléaires tactiques navales. D'aucunes font valoir qu'une telle interdiction serait à l'avantage de l'Occident, puisqu'elle supprimerait une cause de friction perpétuelle entre les États-Unis et beaucoup de leurs alliés, irrités par le refus systématique des Américains de confirmer ou nier la présence d'armes nucléaires à bord de bâtiments en visite ou dans leurs installations militaires à l'étranger. De plus, les armes nucléaires tactiques apparaissaient mal adaptées à la mission traditionnelle de la marine, qui est d'affirmer la résolution d'un pays dans une crise; elles étaient réputées encourager une attaque préventive de la part de l'autre partie; et nombre d'officiers de marine redoutaient qu'elles les empêchent d'utiliser leurs forces dans des scénarios plus conventionnels. L'explosion de ces engins en guerre, craignait-on, déréglerait gravement les détecteurs électroniques, domaine où les États-Unis conservaient un certain avantage. Certains détracteurs s'interrogeaient sur le commandement et le contrôle de ces armes en mer, étant donné que, contrairement à celles basées à terre, n'étaient pas dotées de dispositifs PAL pour prévenir leur tir sans autorisation ou par inadvertance. Enfin, la précision accrue et la puissance léthale des nouvelles armes conventionnelles à guidage précis rendaient les armes nucléaires tactiques navales inutiles pour nombre de leurs missions traditionnelles.

Cependant, l'argument le plus persuasif avancé contre les armes nucléaires tactiques navales est peut-être celui formulé par le principal conseiller du président Reagan en matière de limitation des armements (et ancien secrétaire à la marine), M. Paul Nitze qui, en avril 1988, prôna une interdiction parce que ces armes étaient un «grand égalisateur» pour la marine soviétique. Les États-Unis, avertit-il, risquaient de perdre leur supériorité maritime, par ailleurs inattaquable, si un conflit dégénérait de conventionnel à nucléaire, où un «seul coup», même tiré d'une plate-forme relativement petite pouvait détruire un vaisseau de ligne (bâtiments que les États-Unis possèdaient en bien plus grand nombre) ou désorganiser un convoi ou un groupement tactique.

Ces craintes semblaient corroborées par le fait que la marine soviétique gardait toujours un nombre beaucoup plus important de plates-formes navales à capacité nucléaire, ainsi qu'une plus vaste (et généralement plus nombreuse) panoplie d'armes nucléaires tactiques navales (dont des missiles nucléaires anti-navires et des torpilles nucléaires, armes que les États-Unis ne possèdent pas). Étant donné la structure de la force soviétique et son entraînement, il est clair qu'elle comptait recourir à des armes nucléaires dans un engagement bref et décisif, et non pas s'enferrer dans une longue guerre conventionnelle, comme l'escomptaient les États-Unis. Les armes nucléaires convenaient mieux à la mission première de la marine soviétique, celle de l'«interdiction de circulation», qu'à celle des marines occidentales, qui était d'assurer la «maîtrise des océans». En outre, lorsque l'on a inclus les SLCM d'attaque terrestre à longue portée dans la catégorie des «armes nucléaires tactiques navales», nombre de stratèges ont fait valoir qu'étant donné la forte concentration de cibles civiles, industrielles et militaires dans leurs régions côtières, à long terme, les États-Unis risquaient bien plus d'en être la cible, malgré leurs avantages techniques actuels.

Malgré cela, c'est l'URSS qui la première proposa d'interdire les armes nucléaires tactiques en mer et la marine américaine qui s'y opposa vigoureusement. Cependant, en avril 1989, on apprit que cette dernière avait décidé, unilatéralement, de se débarrasser petit à petit, et sans les remplacer, de trois de ses systèmes d'armes nucléaires tactiques navales à courte portée (les armes anti-sous-marines *ASROC* et *SUBROC*, et le missile anti-aérien *Terrier*). Ces systèmes représentaient un tiers environ de ses armes nucléaires navales non stratégiques. En novembre 1989, le département de l'Énergie américain confirma que les ogives nucléaires de deux des trois systèmes voués à disparaître avaient déjà été retirées et que celles du troisième le seraient avant la fin septembre 1990. Toutefois, la marine américaine tint à mener l'opération sans bruit et sans chercher à en tirer avantage dans les négociations avec l'URSS, apparemment de peur de fléchir en matière de limitation des armements navals et pour conserver une certaine latitude pour d'éventuels futurs déploiements.

Fin avril 1991, dans un rapport au Congrès, le Pentagone expliquait qu'il était totalement inacceptable de plafonner ou d'interdire les armes nucléaires tactiques navales et ce, pour de multiples raisons : difficultés de vérification; nécessité de dissuader l'autre partie de se livrer à des attaques nucléaires terrestres; rôle de ces armes dans la doctrine de la «réponse graduée», car elles donnent des options nucléaires sans obliger à une attaque nucléaire stratégique et permettent de ne pas dépendre de bases à l'étranger ou de droits de survol; «supériorité» sur les systèmes ASM classiques, dont la panne serait «catastrophique»; et contribution

à la stabilité stratégique en répartissant entre un grand nombre de plates-formes de lancement variées des armes nucléaires mal adaptées à une première frappe préventive.

Malgré tous ces arguments, cependant, le président Bush annonça, dans son discours stupéfiant du 27 septembre 1991, la mesure unilatérale suivante : les États-Unis allaient retirer de leurs navires de surface, de leurs sous-marins d'attaque et de leurs avions de l'aéronavale basés au sol toutes leurs armes nucléaires tactiques. Étaient nommément visés les *Tomahawk* de longue portée à ogives nucléaires, les missiles de croisière mer-sol et les bombes nucléaires larguées par des avions embarqués. Généralement parlant, le président américain promit qu'«en temps normal, nos navires n'emporteront pas d'armes nucléaires tactiques». Il ajouta que nombre des ogives retirées seraient démantelées et détruites. Le secrétaire à la Défense, M. DickCheney, révéla par la suite que les ogives en question appartenaient aux systèmes «plus anciens», qui constituaient environ 50 p. 100 de ceux déployés en mer, et qui provenaient d'un stock qui s'élevait, selon d'autres sources, à quelque 1 825 à 2 525 pièces. Les ogives restantes, déclara M. Bush, seraient «entreposées en lieu sûr dans des zones centrales où l'on pourrait aller les chercher en cas de nécessité dans une crise future».

Parallèlement, il demandait à l'URSS, dont l'arsenal d'armes nucléaires tactiques navales et de SLCM de longue portée à ogive nucléaire compterait entre 2 450 et 3 075 pièces, de rendre la pareille aux États-Unis. Un peu plus d'une semaine plus tard, le 5 octobre, le président Gorbatchev s'exécuta et renchérit même par un appel à la destruction de toutes les armes nucléaires tactiques navales. Ainsi, dans une volte-face époustouflante, le gouvernement Bush semble avoir devancé les partisans de la dénucléarisation tactique navale. Cependant, tant que des armes nucléaires tactiques navales plus modernes restent entreposées, prêtes au redéploiement en cas de crise, la question reste à l'ordre du jour de la limitation des armements mondiaux.

LIMITATION DU NOMBRE DES SOUS-MARINS D'ATTAQUE

La proposition de réduire considérablement, voire d'interdire tout à fait, les sous-marins d'attaque de haute-mer est l'une des plus courageuses de ces dernières années en matière de limitation des armements navals. La rivalité navale Est-Ouest traditionnelle s'exprimait essentiellement dans la concurrence que se livraient les deux camps dans le domaine des sous-marins et de la lutte anti-sous-marine. La force sous-marine soviétique est depuis longtemps considérée comme la plus grande menace pesant sur les lignes de communication maritimes occidentales, alors que, côté soviétique, c'est la flotte américaine de sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire (SSN) qui menacerait le plus les sous-marins porteurs de missiles balistiques stratégiques de la force de dissuasion de l'URSS. Contrairement aux porte-avions et à la plupart des navires de surface, les sous-marins d'attaque modernes sont relativement peu utiles aux forces navales en temps de paix ou dans des conflits, excepté en cas de grande guerre Est-Ouest. De toute façon, leur nombre important dans les marines américaine et soviétique est le reflet de la concurrence qui oppose les deux camps, puisque les flottes sous-marines des autres pays sont encore assez réduites. Les sous-marins d'attaque modernes coûtent également très cher. Ainsi, la facture pour le dernier né de la marine américaine, le *SSN-21 Seawolf*, atteindrait 2 milliards de dollars pièce. Enfin, les sous-marins ont toujours eu une assez piètre image auprès du public, au point que l'on a essayé à plusieurs reprises, mais en vain, de limiter leurs opérations, voire de les interdire tout bonnement.

Il n'est donc pas surprenant que, les tensions Est-Ouest s'apaisant, le sous-marin d'attaque devienne le candidat idéal à la mise au rancart. Les propositions vont de celle de Johan Holst, qui préconise l'interdiction pure et simple de la catégorie des sous-marins hauturiers (sans toucher aux bâtiments plus petits servant uniquement à la défense côtière), à celle de l'analyste James Lacy de la société RAND, qui prône de «fortes réductions» du nombre des sous-marins d'attaque modernes à propulsion classique et nucléaire; à savoir : de moitié environ de part et d'autre. La prolifération de tels sous-marins dans d'autres pays du monde entier est aussi une cause d'inquiétude manifeste.

Comme dans d'autres formes de limitation des armements navals, la marine américaine rejette les propositions visant à limiter bilatéralement le nombre des SSN américains et soviétiques. Elle fait valoir que, pour s'acquitter de leur mission principale, qui est d'assurer la maîtrise des mers, les États-Unis, qui en outre jouent un rôle plus vaste dans le monde, ont besoin de plus de sous-marins d'attaque que l'URSS pour la sienne, qui est d'assurer l'interdiction d'accès. Le taux de production américain actuel est si faible, ajoute-t-elle, que toute réduction de la force prévue mettrait gravement en péril la base constituée par l'industrie et la recherche, nécessaire pour relever tout défi à venir. D'après la marine, on n'économiserait pas beaucoup d'argent, du moins côté américain, car, la plupart des bâtiments étant assez récents et étant donné le prix de leur démantèlement et de l'entreposage de leurs déchets nucléaires, cela reviendrait moins cher de continuer à les utiliser que de les mettre au rebut. Enfin, elle fait valoir que l'on a encore besoin d'une force américaine importante pour contrer la prolifération croissante de sous-marins dans des pays autres que l'URSS (à l'heure actuelle, on compte 222 sous-marins à propulsion classique répartis entre vingt et un pays du tiers-monde).

Les partisans de réductions négociées rétorquent qu'étant donné leur supériorité technologique et le nombre de bâtiments hostiles qu'ils pourraient avoir à affronter dans un conflit avec le tiers-monde, les sous-marins américains que

l'on prévoit de conserver sont encore beaucoup plus nombreux que nécessaire. De plus, des sommes d'argent considérables pourraient être économisées en renonçant à produire d'autres sous-marins et les forces ASM annexes.

Il est vrai que le nombre de sous-marins américains et soviétiques diminue déjà beaucoup en raison de contraintes budgétaires et, côté soviétique, du vieillissement généralisé de modèles anciens. Ainsi, la flotte nucléaire soviétique devrait culminer à 183 unités en 1991 pour retomber à une centaine d'unités au début du XXIe siècle. Les États-Unis, qui alignaient 134 sous-marins nucléaires en 1988, n'en ont plus que 122 et n'en auront probablement plus que 83 à 88 (y compris 65 à 70 SSN) à l'aube du prochain millénaire. Certains partisans du désarmement voient là un exemple de «désarmement spontané» et une preuve qu'il n'est pas nécessaire de négocier officiellement la diminution du nombre de ces bâtiments. Cependant, en s'en remettant totalement à des réductions unilatérales, on risque de se retrouver avec des effectifs bien plus élevés que nécessaire et on n'est pas à l'abri d'un revirement en cas de bouleversement politique. Normalement, aucune des deux puissances ne se séparera de ses forces les plus modernes et les plus capables sans réelle assurance que l'autre en fera autant. Par conséquent, une course aux armements sous-marins et de lutte anti-sous-marine, coûteuse et futile, dans laquelle la qualité supplanterait la quantité, pourrait continuer.

On se demande encore si l'URSS accepterait de négocier séparément de fortes réductions du nombre des sous-marins d'attaque. Par le passé, des officiers supérieurs de la marine soviétique ont rejeté l'idée d'entamer le fleuron de leur flotte sans réductions comparables dans les secteurs de pointe de la marine américaine, les porte-avions, par exemple. En revanche, ces dernières années, l'URSS a accepté des réductions extrêmement asymétriques dans d'autres catégories, comme les armes conventionnelles et les forces nucléaires stratégiques terrestres. Reste que le seul moyen d'en avoir le coeur net est de lui faire la proposition et d'attendre sa réaction. Toucher à d'autres catégories de navires ne serait pas forcément une mauvaise chose, le cas échéant, car une grande partie de l'accumulation d'armements navals des dernières années, de part et d'autre, tenait à des questions de compétition qui semblent tellement éloignées des réalités politiques d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Ce que l'on vient de dire à propos des sous-marins d'attaque peut valoir pour la limitation des armements navals en général. Les grandes marines mondiales continueront probablement de diminuer de leur propre chef le nombre de leurs navires, pour des raisons financières, mais leurs capacités de combat réelles (stimulées par une course technologique incessante aux armements) continueront d'augmenter. Des contraintes unilatérales sans caractère officiel ont sans doute un rôle important à jouer, mais elles ne pourront jamais remplacer la précision, la certitude qu'apportent, comparativement, des accords officiellement négociés en matière de réciprocité, de vérification, de longévité ou d'irréversibilité.

Des vestiges de la concurrence Est-Ouest en mer, les efforts de limitation des armements navals mondiaux finiront par se porter sur la prolifération des armements navals modernes, et l'attisement de rivalités naissantes, dans le tiers-monde. Toutefois, tant que les principales puissances maritimes conserveront d'importantes forces navales permanentes, ce qui sera le cas dans le proche avenir, diverses mesures de limitation des armements navals peuvent contribuer à éviter de dangereux incidents, à améliorer les relations politiques entre États et à réduire le coût de ces armements, non seulement au niveau régional, mais aussi au niveau mondial. L'annonce du président Bush, le 27 septembre 1991, sur les armes nucléaires tactiques déployées en mer était certes stupéfiante, étant donné les attitudes traditionnelles des Américains, mais elle est demeurée officieuse, unilatérale et incomplète. Ce geste incitera-t-il à redoubler d'efforts pour la limitation des armements navals ou, au contraire, refroidira-t-il l'intérêt actuel en relâchant un peu les pressions immédiates ? Cela reste à voir. Cependant, c'est une formidable ouverture, témoin des mutations extraordinaires que connaît la sécurité internationale ces dernières années voire ces derniers mois, et qui nous rappelle que ce qui nous paraissait sans doute incroyable ou irréalisable il y a peu de temps encore peut sembler du domaine du possible aujourd'hui.

Ron Purver est chargé de recherche principal à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-97325-9